



Jan Czaja*

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE Zmiana szyldu czy nowa odsłona?

1. Evolucja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

1.1. Początki i rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony UE

Niebawem miną dwie dekady, odkąd Unia Europejska w traktacie założycielskim z Maastricht (TUE), zdecydowała o budowie własnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W okresie tym wiele zmieniło się w Europie i na świecie, w tym otoczenie i środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego, zmieniły się zagrożenia dla bezpieczeństwa, zmiany nastąpiły także w przestrzeni euroatlantyckiej. Evolucji ulegały koncepcje europejskiej polityki bezpieczeństwa, jej nazwy i instytucje, ale jedno jest nadal niezmiennie. To fakt, że Unia Europejska własnej obrony – o której też życzeniowo mówił TUE – ciągle nie zbudowała. Co prawda, traktat z Maastricht nie określał żadnego terminu, mówił o polityce, „która w przyszłości mogłaby prowadzić do wspólnej obrony” (art. B), ale jest także faktem, że państwa członkowskie i politycy unijni w realizacji tego finalnego celu nie wykazali zbyt wielkiej determinacji, przynajmniej przez pierwsze kilka lat funkcjonowania Unii. Również w następnym okresie, od politycznego przełomu, jakim był brytyjsko-francuski szczyt w Saint-Malo w 1998 r., mimo znaczących postępów, Unia Europejska aktorem globalnym w tej sferze stosunków międzynarodowych się nie stała, a jeśli jest tak nazywana, to jest w tym sporo kurtuazji i wiary w przyszłość Unii¹.

Obserwatorzy i komentatorzy Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) – nie bez złośliwości – twierdzą niekiedy, że jej istnienie bardziej wynika z dyskusji i ogromnej liczby publikacji na jej temat niż z dokonań i faktów, które ją tworzą.

* Prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ Budowa Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, rozpoczęta jeszcze w 1952 r. inicjatywą utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), nie jest dziś priorytetową i najważniejszą sprawą dla Unii Europejskiej, bo jest przesłonięta, podobnie jak inne polityki unijne, kryzysem w strefie euro.

Powoli jednak, w miarę narastania nowych treści tej polityki i nowych faktów, tego typu opinie są coraz rzadsze.

W opracowaniu skupimy się na analizie nowych elementów tej polityki, zarówno jeśli chodzi o warstwę polityczno-traktatową, biorąc pod uwagę postanowienia zawarte w traktacie lizbońskim, a także na analizie wkładu, jaki wnosi EPBiO do bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Omówimy także ewolucję tej polityki, proces jej dalszej instytucjonalizacji, podejmowane w jej ramach misje wojskowe i cywilne, na tle szerszej działalności Unii Europejskiej i jej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB).

Warto przypomnieć, że stworzenie własnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa potraktowane zostało w traktacie z Maastricht jako jedno z najważniejszych elementów budowy tożsamości UE, jej międzynarodowej identyfikacji i pozycji. Polityka bezpieczeństwa, będąca jej częścią, miała być tworzona najpierw w powiązaniu z Sojuszem Północnoatlantyckim i nazywana była Europejską Tożsamością Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO), a od szczytu UE w Kolonii (1999), miała być niezależną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)². Należy też podkreślić, że nadal jej celem jest doprowadzenie do wspólnej europejskiej obrony. Osiągnięcie takiego finalnego stadium wymagałoby jednak od państw członkowskich Unii zdecydowanej woli politycznej, bez porównania większych nakładów finansowych niż dotychczas, zwiększenia skali inwestycji wojskowych, w tym inwestycji w przemysł zbrojeniowy (i jego większą integrację), wielu zmian w organizacji armii i infrastrukturze wojskowej. Ponadto zaś ogromnej determinacji politycznej, a więc również przekonania elektoratów o celowości tego typu zmian.

Można powiedzieć, że stopień tej determinacji wzrasta, o czym świadczą nie tylko zapisy traktatu konstytucyjnego, a następnie po fiasku jego ratyfikacji także zapisy traktatu lizbońskiego, zmierzające do ściślejszej współpracy w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, choć jeszcze nie do jej uwspólnotowienia, a także przyjęcie przez UE w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) i podjęcie szeregu innych decyzji dotyczących polityki bezpieczeństwa. Jeszcze w czerwcu 1999 r. na szczycie w Kolonii przyjęto Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal, EHG), skonkretyzowany na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu tego samego roku. W następnych latach podjęto dalsze decyzje będące rozwinięciem programu EHG. Wyrazem realizacji tego programu były operacje i misje wojskowe Unii: przyjęcie od NATO odpowiedzialności za stabilizację w Macedonii, zadania w Bośni i Hercegowinie, a także dokonana z upoważnienia ONZ udana akcja w Kongo. Postępy odnotowano również w realizacji Europejskiego Celu Operacyjnego.

Nadal jednak nie brak wokół polityki bezpieczeństwa i obrony UE różnic oraz kontrowersji, ukazujących nadzieje i ambicje jednych państw, a opór i zaniepokojenie drugich. EPBiO traktowana bywała jako substytut pragnień mocarstwowych (Francja) i jako płaszczyzna uniezależnienia się od Stanów Zjednoczonych (Niemcy), ale równocześnie przyjmowana jest nadal z pewną nieufnością przez te kraje europejskie, które będąc członkami NATO, od niedawna są członkami UE bądź nadal poza nią pozo-

² Obie nazwy występują w polskich dokumentach oraz piśmiennictwie często w postaci akronimów angielskich, odpowiednio jako ISDI i ESDP.

stają (Turcja i Norwegia). Nie bez wahań przyjmują EPBiO kraje, którym przypisuje się proamerykanizm, a z pewną rezerwą odnoszą się do tej polityki kraje neutralne. Nie brak było jednocześnie dążeń, wśród różnych krajów, do objęcia Polityki Bezpieczeństwa i Obrony możliwością tzw. wzmocnionej (strukturalnej) współpracy, co do której szybko przylgnął termin „Europy dwóch prędkości”.

Niezwyczajnie ważnym aspektem tworzenia EPBiO jest określenie jej *finalité*, a więc celów, jakim ma służyć. Czy jest to polityka, która ma zapewnić bezpieczeństwo w obliczu głównych zagrożeń dla Unii Europejskiej (o których mówi ESB), w uzupełnieniu niejako do roli i zadań NATO, czy też jest koncepcją szerszej pojętą, a więc ma służyć budowaniu silnej pozycji UE na arenie międzynarodowej? Ogólne intencje zawarto już w traktacie z Maastricht, w którym mówi się o budowaniu („o umacnianiu”) tożsamości UE poprzez m.in. tworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W będącej przełomem dla dalszych postępów polityki bezpieczeństwa i obrony deklaracji brytyjsko-francuskiej z Saint-Malo (1998) mówi się o wszechstronnej roli UE na arenie międzynarodowej, do czego: „niezbędna jest autonomiczna zdolność do działań w sytuacjach kryzysów międzynarodowych, w tym dysponowanie siłą wojskową i możliwością jej użycia”³.

Analiza dokumentów programowych Unii Europejskiej w zakresie EPBiO⁴ pozwala na bardziej precyzyjne określenie zadań tej polityki. Generalnie rzecz biorąc, chodzi o podejmowanie przez Unię operacji na rzecz pokoju, stabilności, powstrzymywanie i zapobieganie katastrofom humanitarnym, w tym także przeciwdziałanie masowemu naruszeniom praw człowieka. Ich tłem może być konflikt wewnętrzny, niestabilność wywołana działaniem autorytarnych rządów lub zjawiska towarzyszące początkom rozpadu państw. Nie wchodzi w grę, jak podkreśla Roman Kuźniar: „akcje ekspedycyjne motywowane względami hegemonistycznymi lub imperialistycznymi”⁵.

Można więc powiedzieć, że Unia Europejska tworzy swoje zdolności obronne na miarę swoich aspiracji bycia „mocarstwem cywilnym” (*soft power*), pozostawiając twarde zagrożenia NATO. Decydującą rolę w tym procesie odgrywa jednak wola państw członkowskich, a zwłaszcza niechęć do mnożenia wydatków na cele wojskowe, brak presji ze strony społeczeństw, które generalnie nie czują się zagrożone i które chętniej widziałyby nawet proces odwrotny, a więc odciążenie budżetów poprzez zmniejszenie wydatków na zbrojenia i obronę.

1.2. Budowa zdolności obronnych UE

Budowę zdolności obronnych i operacyjnych w ramach EPBiO rozpoczęła Unia Europejska od decyzji o stworzeniu Europejskiego Celu Operacyjnego, przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 1999 r. na posiedzeniu w Helsinkach. Przewidywał on utworzenie do 2003 r. (stąd EHG 2003) korpusu szybkiego reagowania, obejmującego do

³ Był to też przełom w podejściu Wielkiej Brytanii do EPBiO. Zob. na temat deklaracji z Saint-Malo: R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46), s. 15.

⁴ W natłoku różnych i zmieniających się nazw, termin Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) – European Security and Defence Policy (ESDP) był niewątpliwie najdłużej utrzymującą się nazwą, bo obowiązującą przez całą dekadę, od szczytu Unii w Kolonii (1999) aż po traktat lizboński (wszedł w życie w 2009 r.), w którym powrócono do wcześniej stosowanej nazwy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), czyli Common Security and Defence Policy (CSDP).

⁵ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 20.

60 tys. żołnierzy, zdolnego do przemieszczania się i prowadzenia operacji, których charakter określono jeszcze u zarania Unii Europejskiej w 1992 r. i nazwano misjami petersberskimi⁶. Korpus miał opierać się o dobrowolne wkłady państw członkowskich, uzupełnione o siły i środki deklarowane przez państwa kandydujące do Unii. W sumie łącznie zadeklarowano ok. 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów bojowych i 100 okrętów. W trosce o koordynację standardów i jakości tych sił i środków przyjęto kwestionariusz potrzeb i Katalog Sił (*Helsinki Force Catalogue*), a następnie Katalog Poprawy Zdolności 2003 (*Helsinki Progress Catalogue*). Aby usprawnić koordynację i uzupełnianie braków w zakresie potencjału wojskowego oraz sprawniejszą realizację celów strategicznych UE przyjęła w 2001 r. na szczycie w Laeken Europejski Plan Działań na rzecz Zdolności Obronnych (EACP – *European Action Capacity Plan*). W ramach EHG 2003 państwa członkowskie zdecydowały rozwijać wspólne systemy dowodzenia, kontroli, wywiadu, transportu strategicznego, a także koordynować zakupy i zamówienia w zakresie uzbrojenia.

Niezwykle ważne znaczenie dla dalszego procesu tworzenia EPBiO miało zawarcie na szczycie Unii Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. porozumienia o współpracy między NATO a UE, które weszło w życie 17 marca 2003 r. (tzw. porozumienie „Berlin Plus”). Miało ono gwarantować Unii dostęp do planowania operacyjnego NATO, korzystanie ze zdolności i zasobów Sojuszu na potrzeby prowadzonych przez Unię operacji, uzgodnień w zakresie europejskiej opcji dowodzenia w operacjach UE, także poprzez współpracę z zastępcą dowódcy Sił Zbrojnych NATO w Europie.

Kolejną ważną inicjatywą w ramach budowy EPBiO było przyjęcie przez Unię w grudniu 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej Zjednoczona Europa w oficjalnym dokumencie wyraziła usystematyzowany pogląd na najważniejsze sprawy bezpieczeństwa europejskiego i światowego, definiując najgroźniejsze zagrożenia dla Europy i określając ich gradację⁷. Po raz pierwszy też podkreślona została waga budowy wspólnej dla krajów członkowskich UE kultury strategicznej jako istotnego warunku pomyślnej realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a tym samym wspólnej obrony.

Prace nad ESB były integralną częścią prac, które toczyły się w ramach przygotowywania traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej. W ich trakcie toczyły się ożywione dyskusje i wysuwane były różne propozycje i projekty zacieśnienia współpracy wojskowej i przyspieszenia procesu tworzenia EPBiO, w tym wprowadzenia w ramach tej polityki swoistego *casus foederis* na wzór art. 5 traktatu waszyngtońskiego, podstawy działania NATO. Wyraźnie też zaczęły się różnicować stanowiska państw członkowskich Unii Europejskiej. Część z nich postulowała znaczne przyspieszenie budowy wspólnej polityki bezpieczeństwa. Znalazło to przede wszystkim wyraz w inicjatywie czterech państw: Belgii, Francji, Luksemburga i Niemiec, które w kwietniu 2003 r. zaproponowały wprowadzenie w ramach EPBiO tzw. wzmocnionej współpracy, czyli

⁶ Nazwa misji pochodziła od miejsca (hotelu) ich proklamowania i miały być one realizowane poprzez reaktywowaną UZE.

⁷ Została ona przyjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli, 12 grudnia 2003 r. pod nazwą *A secure Europe in a Better World*. Systematyczne omówienie tego dokumentu zawarte jest w opracowaniu R. Kuźniara *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46), s. 9–28. Zob. też: *Struktury euroatlantyckie wobec nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa*, red. J. Czaja, Warszawa 2009.

w praktyce przyspieszonej współpracy wojskowej chętnych do tego państw⁸. Inicjatywa ta spotkała się z krytyką pozostałych członków UE, w tym także państw kandydujących do Unii, których termin akcesji był już bliski.

Równolegle z procesem budowy EPBiO tworzone organy zarządzające unijną polityką obronną. Ponieważ Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako istotny składnik Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wypełniała treść tzw. II filaru Unii Europejskiej, a więc była prowadzona na zasadzie prawa międzynarodowego, a nie wspólnotowego (nie była uwspólnotowiona), to kompetencje do jej określania i realizacji miały przede wszystkim takie organy unijne jak Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. Rada Europejska (szefowie państw i rządów UE) nadawała impulsy i podejmowała najważniejsze decyzje (na posiedzeniach, czyli szczytach unijnych) dotyczące EPBiO, a Rada UE je konkretyzowała. Kompetencje Komisji Europejskiej (KE), decydujące w I filarze, w odniesieniu do EPBiO były ograniczone i wynikały przede wszystkim z funkcji wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyli komisarza, który w ramach KE zajmował się tymi sprawami. Sporą rolę w tych sprawach, podobnie jak w wielu innych, odgrywał Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER). Wraz z ustanowieniem w 1999 r. EHJ 2003 Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu organów, które na bieżąco miały zajmować się EPBiO, a mianowicie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego oraz Sztabu Wojskowego. Organy te zostały powołane w styczniu 2001 r. na mocy decyzji Rady UE. Organami pomocniczymi Komitetu Wojskowego są Grupa Polityczno-Wojskowa i Komitet do Spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami. Komitet Wojskowy, wraz z dwoma wymienionymi wyżej organami pomocniczymi, jest w praktyce najważniejszym organem wojskowym Unii Europejskiej. Przygotowuje on rekomendacje i decyzje wojskowe, które przedkłada Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa Unii. W jego skład wchodzi szefowie resortów obrony (szefowie sztabów i reprezentujący ich przedstawiciele).

W następnym okresie powołano Komórkę Cywilno-Wojskową, która miała działać w ramach Sztabu Wojskowego UE i być strukturą planowania strategicznego Unii. Powołano także, w oparciu istniejącą strukturę Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w Torrejón w Hiszpanii i przejmowane przez UE zdolności UZE – Centrum Satelitarne i Instytut Studiów Strategicznych.

Opracowane zostały także procedury planowania i prowadzenia operacji wojskowych i cywilno-wojskowych, zarówno autonomicznych, jak i we współdziałaniu Unii z NATO. W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła dokument *European Defence: NATO/EU consultation, planning and operations*. Przyjęto, że w przypadku prowadzenia przez UE operacji autonomicznych podstawową rolę będą odgrywać dowództwa narodowe państw członkowskich Unii, a gdyby narodowe dowództwo nie zostało wyznaczone, to Rada UE po konsultacji z Komitetem Wojskowym zdecyduje o zakresie korzystania ze zdolności Sztabu Wojskowego Unii⁹. Zdecydowano także o powołaniu komórki łącznikowej UE w Kwaterze Głównej Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (ang. *SHAPE*). Podobny mechanizm do kontaktów ze Sztabem Wojskowym UE stworzony został przez NATO.

⁸ Omówienie tej inicjatywy, zob.: E. Latoszek, *Integracja Europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 525–526.

⁹ Szczegółowe procedury opisane w: *ibidem*, s. 532–533.

Wszystkie te decyzje i działania Unii Europejskiej w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także pomyślnie przeprowadzone operacje i misje wojskowe (o których piszemy niżej), spowodowały, że politycy unijni uwierzyli we własne siły i uznali na konferencji przeglądowej w Brukseli w dniach 19–20 maja 2003 r., że Europejski Cel Operacyjny 2003 został osiągnięty. Było niewątpliwe, że Unia poczyniła znaczne postępy na drodze realizacji EPBiO, ale nie było aż tak dobrze, jak to przedstawiano. Część ze zadeklarowanych środków i zdolności istniała tylko nominalnie, na papierze, a braki i niedostatki były widoczne gołym okiem. Okazało się, że spośród 15 członków Unii Europejskiej tylko dwa państwa dysponują zdolnościami do szybkiego przerzutu sił interwencyjnych na odległy obszar operacji. Braki i słabości szczególnie dotyczyły możliwości i zdolności wywiadu, transportu i dowodzenia. Nadal zdecydowana większość sił europejskich miała charakter statyczny, o bardzo niskiej mobilności¹⁰.

Mimo wielu słabości, a także zwyczajnego naginania faktów, choć i w oparciu o bezsporne dokonania, 17 maja 2004 r. Rada UE zatwierdziła nowy dokument *Headline Goal 2010*, przyjęty następnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 17–18 czerwca 2004 r. Nowy Cel poprzedzony był różnymi konsultacjami polityków unijnych, m.in. był on przedmiotem spotkania przywódców Francji Jacquesa Chiraka i Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira, w którym nawiązując do ducha spotkania w Saint-Malo, uzgodnili projekt doskonalenia europejskich Sił Szybkiego Reagowania. Przyjęto założenie, że UE powinna dysponować zdolnością samodzielnego przemieszczania sił reagowania kryzysowego w ciągu 15 dni od wybuchu kryzysu w celu jego opanowania¹¹. Projekty dalszego rozwoju europejskich zdolności przedstawili w odrębnych dokumentach Francuzi i Włosi.

Zgłoszone propozycje były przedmiotem prac analitycznych Grupy Polityczno-Wojskowej i innych gremiów doradczych, których rezultaty zostały przedstawione Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa. Najważniejszą z nich była „koncepcja ugrupowań taktycznych”, którą włączono jako podstawową do nowego celu operacyjnego.

„Cel operacyjny 2010” uwzględniał zmiany w sytuacji międzynarodowej, zmieniające się zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, postęp technologiczny, a także doświadczenia z przeprowadzonych przez Unię Europejską operacji. Podstawą były założenia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. W warunkach rozszerzania się na kraje Europy Środkowo-Wschodniej uznano, że Unia Europejska umacnia pozycję jako aktor międzynarodowy, gotowy do ponoszenia współodpowiedzialności za bezpieczeństwo światowe. Zadania te oraz charakter nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa powodowały, że Unia odpowiednio do tego powinna rozwijać zdolności obronne, zarówno militarne, jak i cywilne. Za najważniejszy czynnik w dalszej budowie zdolności operacyjnych uznano potrzebę doskonalenia zdolności do szybkiego przerzutu wojsk europejskich w rejon kryzysu. Z jednej strony założono, że państwa członkowskie powinny samodzielnie usprawniać i zwiększać mobilność swoich sił zbrojnych, z drugiej zaś Unia musi zwiększyć wysiłki na rzecz budowy własnych sił szybkiego reagowania. Siły te miały być oparte na koncepcji grup bojowych, a ich rdzeniem ma być bata-

¹⁰ Pisze na ten temat A. Ciupiński w pracy: *Współpraca cywilno-wojskowa w systemie reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 68–69.

¹¹ *Ibidem*, s. 71–72.

lion piechoty, złożony z trzech pododdziałów zmechanizowanych, wzmocniony przez moduły wsparcia innych rodzajów wojsk, w zależności od potrzeb i wymogów sytuacji. Grupy, zgodnie z założeniami, miały osiągnąć zdolność samodzielnego prowadzenia misji petersberskich, dysponować własnym sztabem, logistyką i transportem strategicznym, możliwością ekspedycji na odległość 6 tys. kilometrów¹². Czas, w jakim planowano rozmieszczenie grup bojowych, nie powinien przekraczać 15 dni od momentu podjęcia decyzji przez Radę UE.

„Cel Operacyjny 2010” przewidywał konkretne zadania i etapy realizacji zamierzeń. Zakładano następujące przedsięwzięcia:

- utworzenie w 2004 r. Komórki Cywilno-Wojskowej w ramach Sztabu Wojskowego oraz Europejskiego Dowództwa Transportu Powietrznego,
- utworzenie Europejskiej Agencji Obronnej ds. badań, rozwoju zdolności, zakupów i uzbrojenia,
- wdrożenie do 2005 r. idei koordynacji wspólnego transportu strategicznego, tak aby do 2010 r. osiągnąć pełną zdolność wsparcia transportem strategicznym ewentualnych operacji unijnych,
- uzyskanie do 2007 r. pełnej gotowości grup bojowych,
- zapewnienie do 2008 r. dostępności samolotów transportowych wraz z osłoną lotniczą,
- zapewnienie do 2010 r. kompatybilności wszystkich rodzajów łączności i sprzętu naziemnego oraz kosmicznego, na wszystkich poziomach operacji unijnych,
- rozwijanie jednolitych wzorców i kryteriów, które zadeklarowane przez państwa dla celu operacyjnego siły narodowe będą musiały wypełnić w zakresie zdolności przerzutu i szkolenia międzynarodowego¹³.

Specyfikacji zadań „Celu Operacyjnego 2010” towarzyszyło zapewnienie, że priorytetem dla Unii Europejskiej jest stałe wzmacnianie ONZ, a także rozwijanie współpracy z NATO, w zakresie poprawy zdolności wojskowych, w duchu porozumienia „Berlin Plus”.

W kilka miesięcy później, w grudniu 2004 r. niejako w uzupełnieniu do EHG 2010, Rada Europejska zaakceptowała Cywilny Cel Operacyjny 2008–2010 (*Civilian Headline Goal 2008–2010*). Dotyczył on jakościowej poprawy cywilnych zdolności reagowania kryzysowego UE. Miał zapewniać Unii zdolność zarządzania kryzysowego w zakresie całego spektrum zadań i sytuacji, takich jak zapobieganie konfliktom, utrzymywanie pokoju, stabilizacja sytuacji pokonfliktowej. Miał spełniać trzy cele:

- zapewniać poprawę synergii środków oddziaływania narodowego, instrumentów zespołowych i pozarządowych, tak by zapobiegać dublowaniu działań i zapewniać większą elastyczność,
- dopełniać i doskonalić instrumenty i działania prowadzone w ramach innych organizacji, takich jak ONZ, OBWE oraz działań prowadzonych samodzielnie w zakresie opanowania kryzysów,
- zapewniać współdziałanie między poszczególnymi filarami Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniami Unia miała rozwijać zdolności cywilne w zakresie policji, państwa prawa, administracji i ochrony cywilnej, budowy struktur demokratycznych.

¹² *Ibidem*, s. 72.

¹³ Zob.: *Headline Goal 2010*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010 Headline Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf) z 4.10.2010.

Działania pokonfliktowe obejmować miały takie zadania jak rozbrojenie, demobilizacja i reintegracja.

W myśl założeń CHG 2008 EPBiO miała być wyposażona w kompletny zestaw instrumentów reagowania kryzysowego, odpowiednich na każdym etapie kryzysu. Zakładano, że UE powinna być zdolna do prowadzenia kilku równoległych misji cywilnych, w tym jednej na dużą skalę w trudnym środowisku. Czas, jaki pozostawiała sobie Unia na osiągnięcie zdolności do powzięcia decyzji o przeprowadzeniu operacji antykryzysowej, miał wynosić pięć dni, a następnie 30 na osiągnięcie zdolności do rozmieszczenia misji w terenie.

W celu osiągnięcia zakładanych w CHG 2008 zdolności przyjęto następujący harmonogram:

- I etap – wypracowanie planowanych założeń i przejrzystych scenariuszy (do kwietnia 2005 r.),
- II etap – przygotowanie listy wymaganych zdolności (do czerwca 2005 r.),
- III etap – dokonanie oszacowania narodowych wkładów do listy wymaganych cywilnych zdolności i identyfikacja zdolności (do końca 2005 r.),
- IV etap – zapewnienie kontynuacji procesu CHG 2008, poprzez regularne przeglądy zdolności¹⁴.

W grudniu 2007 r. Rada UE (jako Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych) uznała, że w ramach „Cywilnego Celu Operacyjnego 2008” dokonano znacznego postępu w budowie zdolności cywilnych w zakresie zarządzania kryzysowego, zgodnie z zakładanym scenariuszem. Ponieważ jednak, jak to określono, występują nadal naglące potrzeby w zakresie zdolności operacyjnych¹⁵, Rada zdecydowała przyjąć nowy cywilny „Cel Operacyjny 2010”, mający na celu dalsze doskonalenie cywilnych środków i zdolności zarządzania kryzysowego. Cel ten w szczególności powinien zapewnić:

- odpowiednią liczbę dobrze wyszkolonego personelu tak, aby był on dostępny do użycia na priorytetowych obszarach EPBiO w celu zapewnienia Unii Europejskiej ustanowienia cywilnej obecności na obszarze objętym sytuacją kryzysową,
- zdolności EPBiO, takie jak planowanie, dowodzenie, wyposażenie, procedury, szkolenie i koncepcje powinny być rozwijane i wzmacniane zależnie od potrzeb.

Efektem tych założeń, według dokumentów unijnych, powinno być to, że przyszłe misje będą wyposażane w odpowiedni do zadań sprzęt i logistykę oraz inne niezbędne zdolności:

- UE powinna być zdolna do użycia wszystkich dostępnych środków, w tym wykorzystania cywilnych i wojskowych zdolności Wspólnoty Europejskiej, w ramach EPBiO i w synergii z trzecim filarem UE, w celu udzielenia spójnej odpowiedzi na całe spektrum zadań zarządzania kryzysowego,
- rozwój cywilnych zdolności ma służyć wzrostowi politycznej roli i zdolności do kreowania wizji na szczeblu Unii i państw członkowskich,
- wzmocnienie koordynacji i współpracy UE z aktorami zewnętrznymi¹⁶.

¹⁴ *Civilian Headline Goal 2008*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf> z 4.10.2010.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Civilian Headline Goal 2010*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf z 4.10.2010.

2. Misje i operacje Unii Europejskiej w ramach EPBiO

2.1. Operacje wojskowe Unii Europejskiej

Pierwszą historycznie misją UE o charakterze wojskowym była misja w Republice Macedonii, nazwana „Concordia”. Była to misja przejęta od NATO, które prowadziło w Macedonii misję typu *conflict prevention* pod nazwą Allied Harmony. Przejęcie odpowiedzialności od Sojuszu Północnoatlantyckiego 31 marca 2003 r. było możliwe dzięki podpisanemu porozumieniu „Berlin Plus”. Po raz pierwszy dzięki temu Unia mogła skorzystać z zasobów i zdolności NATO. Misja nastąpiła na wyraźne życzenie rządu Republiki Macedonii. Bezpośrednim celem misji było stabilizowanie sytuacji w regionie i zwiększenie bezpieczeństwa, tak aby możliwe było niezakłócone wprowadzanie w życie przez rząd macedoński ramowego porozumienia z Ochrydy, podpisanego w sierpniu 2001 r. między stronami konfliktu etnicznego, wygaszającego ten konflikt. Misja UE w Macedonii, podobnie jak zaangażowanie Unii w Bośni i Hercegowinie, wspierała wysiłki międzynarodowe na rzecz stabilizacji całego regionu, była też częścią szerszego procesu przybliżania Bałkanów do Unii Europejskiej.

W operacji Concordia wzięło udział 13 państw unijnych i 14 spoza UE (w tym Polska), a budżet 6-miesięcznej operacji wyniósł 6,2 mln euro. Operacja „Concordia”, o niewielkim zasięgu swoim zasięgiem i krótkotrwała¹⁷, była jednak dla Unii Europejskiej ważnym testem, potwierdzeniem coraz większych zdolności wojskowych w ramach EPBiO i możliwości ich angażowania na rzecz budowania bezpieczeństwa i pokoju¹⁸.

Drugą operacją wojskową Unii Europejskiej była misja w Demokratycznej Republice Kongo. Otrzymała ona nazwę „Artemis” i została podjęta na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ Nr 1483 z 30 maja 2003 r. i decyzję Rady UE z 5 czerwca 2003 r. Głównym celem tej pierwszej poza Europą misji Unii była stabilizacja warunków bezpieczeństwa i poprawa sytuacji humanitarnej w Ituri, północnej prowincji DRK, gdzie doszło do nagłego pogorszenia sytuacji, aktów przemocy i morderstw. Misja UE w Buni (główne miasto w Ituri) miała według celów określonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ działać jako IEMF (*Interim Emergency Multinational Force*), wesprzeć skromne siły ONZ¹⁹ i czasowo wypełnić lukę po wycofaniu się liczącego około 6 tys. żołnierzy kontyngentu ugandyjskiego. Misja trwać miała aż do momentu wzmocnienia i rozwinięcia przez ONZ własnych sił²⁰.

Rozmieszczanie sił Unii Europejskiej rozpoczęło się od wysłania małego oddziału 50 francuskich żołnierzy i Francja też została uznana za kraj wiodący w misji „Artemis”. Ogółem misja UE w Kongo trwała do września 2003 r. i wzięło w niej udział 1600 żołnierzy, z 18 krajów (także spoza UE, w tym Polska), z czego 9 wysłało kontyngenty wojskowe, pozostałe zaś ograniczyły się do innych form wsparcia i uczestnictwa. Oficjalnie misja „Artemis” została zakończona 1 września 2003 r., a Rada Bezpieczeństwa ONZ uznała, że spełniła ona swój cel.

¹⁷ Trwała tylko pół roku, bo sytuacja była na tyle stabilna, że jak oświadczył premier Macedonii Branko Crvenkowski: „Macedonia zdecydowanie już nie potrzebuje międzynarodowej obecności wojskowej”.

¹⁸ I. Bozinovski, *NATO and EU military operations in Macedonia*, http://www.airserbia.com/magazin/bozinovski/eu-nato/eu-nato_in_macedonia.htm z 4.10.2010.

¹⁹ Działające w ramach MONUC (*Mission of United Nation in Congo*).

²⁰ http://beta.stimson.org/fopo/pdf/Factsheet_EUfieldOperations.pdf z 21.12.2011.

Kolejna misja wojskowa Unii Europejskiej „Althea” miała miejsce w Bośni i Hercegowinie. Formalnie podjęta została na mocy decyzji Rady UE z 2 grudnia 2004 roku, ale przygotowania polityczno-prawne i logistyczne misji Unii Europejskiej rozpoczęły się znacznie wcześniej. Już w grudniu 2002 r. w Kopenhadze Rada Europejska wyraziła wolę wzięcia udziału UE w operacji przywracania bezpieczeństwa na obszarze Bośni i Hercegowiny i stopniowego przejmowania zadań od sił NATO, przebywających w tym kraju w ramach misji SFOR (*stabilization forces*). Jednak realne warunki do takiej operacji nastąpiły dopiero z jednej strony po zawarciu z NATO porozumienia „Berlin Plus”, z drugiej zaś od momentu znacznej poprawy sytuacji na tym obszarze. Decyzje NATO o stopniowym zakończeniu misji Sojuszu oraz rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1575 upoważniająca Unię Europejską do rozmieszczenia własnych wojsk w Bośni i Hercegowinie uzupełniały formalne ramy obecności UE na tym obszarze. W ramach operacji EUFOR „Althea” Unia rozmieściła 7000 żołnierzy, korzystając przy tym ze sprzętu i zdolności NATO i działając w ramach dyspozycji zawartych w rozdz. VII Karty NZ. Na tych zasadach nastąpiło przejęcie dowództwa i zadań od sił NATO (SFOR) przez siły UE (EUFOR)²¹.

Głównym celem misji UE było zapewnienie dalszego wcielania w życie porozumienia pokojowego z Dayton, podpisanego w Paryżu w 1995 r. między przedstawicielami grup etnicznych i religijnych zamieszkujących Bośnię i Hercegowinę, a także dalsze stabilizowanie sytuacji w zakresie bezpieczeństwa na tym obszarze²². Oprócz tego EUFOR wspierał wiele zadań, które stopniowo były przekazywane władzom lokalnym, takich jak operacje odminowywania, cywilna i wojskowa kontrola przepływu broni i amunicji, a także nadzór nad składami broni i amunicji. EUFOR udzielał także pomocy Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu dla dawnej Jugosławii w ściganiu osób podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych. Zadania EUFOR w ramach celów długookresowych obejmują tworzenie stabilnej, zdolnej do samodzielnego funkcjonowania, wielonarodowej i bezpiecznej państwowości Bośni i Hercegowiny. Punktem odniesienia jest także przygotowywanie tego kraju do integracji z Unią Europejską²³. „Althea” jest największą operacją wojskową Unii Europejskiej. Biorą w niej udział zarówno państwa należące do UE, jak i spoza tego ugrupowania – razem 34 kraje, które łącznie dostarczyły 6 tys. żołnierzy. Dowódcą operacji wojskowych został admirał Reiner Feist, a dowódcą sił wojskowych brytyjski generał David A. Leakey. Obszar Bośni i Hercegowiny podzielono na trzy obszary zadań wojskowych, które nazwano Wielonarodowymi Zespołami Zadaniowymi: Zespół Północ, Zespół Południe-Wschód, Zespół Północ-Zachód. Misja „Althea” należy do trudnych operacji, ze względu na powikłane stosunki etniczne, religijne oraz inne podziały w społeczeństwie, będące rezultatem skomplikowanej historii Bałkanów.

Kolejną wojskową misją Unii Europejskiej była operacja w Czadzie i w Republice Środkowoafrykańskiej – EUFOR TCHAD/RCA. Uzyskała ona mandat ONZ, w oparciu o rezolucję nr 1778 Rady Bezpieczeństwa z 27 września 2007 r. Rezolucja ta przewidywała obecność międzynarodową w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej w trzech zakresach:

²¹ *Ibidem*.

²² http://cosilium.europa.eu/eudocs/cms_data/docs/missionPress/files/100426FactsheetEUFOR_Althea-version_21_EN.pdf z 21.12.2011.

²³ EU Council Secretariat Factsheet, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4089_en.htm. z 22.12.2011.

- powołania misji ONZ w tych krajach (MINURCAT – UN Mission in the Central African Republic and Chad), składającej się z policjantów, żołnierzy i cywilów, w celu szkolenia policji czadyjskiej dla ochrony ludności i respektowania praw człowieka,
- powołania policji czadyjskiej do ochrony porządku i wypełniania wymienionych wyżej zadań,
- upoważnienia Unii Europejskiej do skierowania w ten rejon swych sił w celu ochrony i zabezpieczenia misji ONZ przez okres roku od daty osiągnięcia zdolności operacyjnych, czyli do 15 marca 2009 r.

Misja UE w krajach środkowoafrykańskich wiązała się w dużym stopniu z wcześniejszym zaangażowaniem UE w operacje w tym regionie Afryki (Kongo, Sudan). EUFOR TCHAD/RC była w praktyce pomostową misją wojskową, której zadaniem było zapewnienie ochrony i wszechstronne zabezpieczenie obecności ONZ we wschodnim Czadzie oraz północno-wschodniej części Republiki Środkowoafrykańskiej, po to by poprawić warunki bezpieczeństwa w tym regionie. EUFOR TCHAD/RC była największą operacją UE w Afryce: wzięło w niej udział 3400 żołnierzy z 26 państw członkowskich Unii, w tym Polski, której kontyngent (400 żołnierzy) należał do najliczniejszych. Dowódcą operacji EUFOR mianowano irlandzkiego generała Patricka Nasha, a jego zastępcą został polski generał Bogusław Pacek. Koszt operacji Tchad/RC wyniósł około 120 mln euro. Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 1861 od 15 marca 2009 r. misja EUFOR TCHAD/RC została przejęta przez misję ONZ – MINURCAT²⁴.

2.2. Operacje cywilne Unii Europejskiej

Rozwój cywilnych zdolności reagowania kryzysowego jest dla Unii Europejskiej ważny, bo dobrze wpisuje się w unijne aspiracje odgrywania roli przede wszystkim mocarstwa cywilnego. Stąd też udział jednostek unijnych w operacjach cywilnych bądź samodzielne podejmowanie takich misji jest realizacją tych aspiracji. Spośród podjętych przez UE w ramach EPBiO misji, większość z nich było misjami cywilnymi, co w praktyce oznaczało zaangażowanie sił policyjnych. Część z nich wiązała się z zadaniami typowymi dla policji, a więc utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa, ale obejmowały one także szkolenie i reformowanie struktur policyjnych, monitoring sytuacji i zagrożeń dla bezpieczeństwa, konsultacje z miejscowymi strukturami, szkolenie lokalnych jednostek policyjnych, a także doradztwo dla władz państwa przyjmującego. Pierwszą z nich była misja sił policyjnych Unii w Bośni i Hercegowinie, podjęta w oparciu o upoważnienie Rady Bezpieczeństwa ONZ (rezolucja 1396) z 5 marca 2002 r. Misja Unii Europejskiej – EUPM (European Union Police Mission) jest kontynuacją misji UNMIBH (United Nation Mission in Bosnia-Herzegovina). W celu jej realizacji Unia podpisała z rządem Bośni i Hercegowiny umowę regulującą warunki i zasady jej przeprowadzania. Strategiczne cele misji są następujące:

- zwalczanie zorganizowanej przestępczości i przemytu ludzi,
- tworzenie bezpiecznych warunków dla powracających uchodźców,
- wzmacnianie instytucji państwowych odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa i zwalczanie przestępczości,

²⁴ <http://wwwczad.wp.mil.pl/28.html> z 22.12.2011.

- działania na rzecz odpolityczniania policji,
- finansowe wspieranie struktur policyjnych.

Ważnym i praktycznym celem misji jest ustanowienie stabilnych, profesjonalnych i wieloetnicznych struktur policyjnych, zdolnych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz działających zgodnie z międzynarodowymi standardami. Do realizacji misji wysłano 500 osób, a jej dowódcą został Duńczyk Sven Christian Frederiksen, a po jego śmierci – Irlandczyk Kevin Carty. Od 1 listopada 2008 r. funkcję przejął Niemiec Stefan Feller. Od połowy stycznia 2009 r. w operacji bierze udział trzech polskich oficerów.

Drugą misją cywilną Unii Europejskiej była operacja policyjna EUPM o nazwie EUPOL PROXIMA w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Rozpoczęła się 15 grudnia 2003 r. i korzystała z natowskich zdolności operacyjnych, zwiadowczych i logistycznych. Celem operacji PROXIMA był monitoring, kształcenie, szkolenie oraz doradztwo miejscowej policji. EUPOL zajmowała się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości i promowaniem unijnych standardów policji. Misja podejmowała zadania z zakresu budowy struktur społecznych, poprawnych relacji międzyetnicznych, wdrażania reform politycznych i demokratycznych. W misji wzięło udział 200 funkcjonariuszy policji z 27 państw członkowskich UE i z 8 spoza Unii. Budżet operacji wynosił niespełna 16 mln euro²⁵. Po jej pomyślnym zakończeniu niektóre zadania misji, dotyczące przede wszystkim doradztwa, kontynuowane były przez Policyjny Zespół Doradczy EUPAT. W skład personelu doradczego wchodziło 30 wysokiej klasy policyjnych doradców z krajów unijnych. Celem zespołu była przede wszystkim walka z korupcją i zorganizowaną przestępczością, a także implementacja reform miejscowej policji. Zespół rozpoczął prace w momencie zakończenia misji EUPOL PROXIMA w Macedonii, czyli 15 grudnia 2005 r.²⁶

Kolejną misją cywilną UE była EUPOL Kinszasza, pierwsza unijna misja w Afryce. Rozpoczęła się na mocy decyzji Rady UE z 9 grudnia 2004 r. a jej celem było wsparcie Narodowej Policji Kongijskiej w Demokratycznej Republice Konga w utrzymaniu porządku w okresie realizowania przez ten kraj reform i wprowadzania podstaw demokracji. Misja miała charakter głównie doradczy dla jednostek kongijskich odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa przedstawicielom rządu tymczasowego. Geograficznie misja była ograniczona do obszaru miasta Kinszasza. Misja liczyła około 30 osób, w tym 19 policjantów z państw Unii Europejskiej, 4 ekspertów cywilnych z UE oraz 6 przedstawicieli lokalnej policji. Szefem misji został Portugalczyk Idalio Custodio, powołany na tę funkcję w uzgodnieniu z władzami Konga i po konsultacjach z Sekretariatem ONZ²⁷.

Misja EUPOL Kinszasza została 1 lipca 2007 r. zastąpiona przez kolejną misję na tym obszarze EUPOL RD Congo. Jej celem była pomoc władzom DRK w przeprowadzeniu reformy policji.

Z Demokratyczną Republiką Konga związana była również inna misja Unii Europejskiej – EUSEC. Jest to misja doradcza, której zadaniem jest udzielanie pomocy władzom Konga w tworzeniu warunków bezpieczeństwa i reformowaniu struktur bez-

²⁵ www.csfederalismo.it/index.php/it/eupol-proxima z 21.05.2012.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ www.consilium.europa.eu/eeas/security.defence/eu-operations/completed-eu-operations/eupol-kinshasa.aspx?lang=en z 21.05.2012.

pieczeństwa państwa. Misja została zapoczątkowana 8 czerwca 2005 r. i miała we wstępnej fazie zapewnić bezpieczeństwo w kraju podczas wyborów powszechnych w połowie 2006 r. W tym zakresie uczestnicy misji EUSEC współdziałali z misją EUPOL Kinszas²⁸. Zadaniem misji było udzielanie pomocy oraz doradztwo władzom kongijskim w zakresie bezpieczeństwa w okresie transformacji państwa, wprowadzania demokratycznych struktur, respektujących prawa człowieka, poszanowanie prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi, respektowanie międzynarodowego prawa humanitarnego. Przywrócenie normalnie funkcjonującego rządu zdolnego do respektowania demokratycznych reguł uznano za warunek stabilizacji w Kongo. W tym zakresie EUSEC współpracował z władzami DRK i ONZ, a działania te były koordynowane z innymi misjami UE, a także z państwami podejmującymi własne działania, oparte na bilateralnych porozumieniach z rządem kongijskim. 26 kwietnia 2010 r. Rada UE dokonała oceny misji EUSEC RD Congo, uznając, że reformy w zakresie sił bezpieczeństwa i skutecznego zarządzania są kluczowymi czynnikami w tworzeniu warunków stabilizacji i rozwoju kraju. Zadania i osiągnięcia EUSEC oceniono w tym kontekście pozytywnie, podkreślając, że przyczyniają się one do poprawy ogólnej sytuacji w kraju, w tym szczególnie w zakresie bezpieczeństwa²⁹. Jest to widoczne szczególnie w kwestiach respektowania praw człowieka, w zwalczaniu przemocy seksualnej wobec kobiet, która jest jednym z najczęstszych naruszeń praw kobiet na tym obszarze, a także w podejmowaniu działań ograniczających skutki angażowania dzieci w walki zbrojne.

Unia Europejska zaangażowała się także w rozwiązywanie problemów w Sudanie. Kryzys w Darfurze i skomplikowana sytuacja humanitarna, która wytworzyła się w następstwie konfliktów etniczno-religijnych, powstania antyrządowego i krwawego stłumienia rebelii przez rząd sudański, skłoniła Unię Afrykańską do podjęcia działań mediacyjnych. W ich wyniku, a także przy poparciu Unii Europejskiej, w kwietniu 2004 r. zostało podpisane porozumienie o wstrzymaniu ognia między rządem Sudanu a rebeliantami. W celu nadzorowania tego porozumienia Unia Afrykańska powołała misję weryfikacyjną AMIS (African Mission in Sudan), składającą się ze 150 obserwatorów UA i 300 żołnierzy z Nigerii i Rwandy, która miała śledzić postępy w respektowaniu przez obie strony zawieszenia broni. Wobec dalszego komplikowania się sytuacji i nasilających się walk mandat UA okazał się zbyt słaby i w październiku 2004 r. Unia Afrykańska postanowiła rozszerzyć zaangażowanie w Sudanie o misję wojskową (AMIS II), w wyniku której rozmieszczono ok. 7 tys. żołnierzy i policjantów, których zadaniem – obok monitorowania przestrzegania porozumienia o zawieszeniu broni – miała być także ochrona ludności cywilnej oraz zapewnienie powrotu uchodźcom. Misja UA została wsparta przez Unię Europejską, a w rozwiązywanie napiętej sytuacji w Sudanie włączył się także ONZ, podejmując decyzję (rezolucja 1590 z 24 marca 2005 r.) o utworzeniu misji NZ – UNMIS (United Nation Mission in Sudan). Zaangażowanie UE oparte zostało na decyzji Rady UE z 19 lipca 2005 r. i składało się zarówno z wojskowej, jak i cywilnej części. Polegało na szkoleniu specjalistów wojskowych UA, policji i personelu cywilnego. Unia Europejska wsparła misję UA niezbędnym sprzętem wojskowym i zapleczem logistycznym, a także pomocą planistyczną i techniczną.

²⁸ Zob.: *Council of European Union. EUSEC RD Congo*. http://www.cosilium.europa.eu/show_Page.aspx?id=909&lang=EN.3.03.2012.

²⁹ *Ibidem*.

Misję UE tworzyło ok. 30 oficerów policji, 17 ekspertów i obserwatorów wojskowych. W czasie trwania misji siły unijne przetransportowały ok. 2 tys. żołnierzy UA, a także duże ilości sprzętu medycznego i pomocy humanitarnej. Misja opierała się na współpracy z NATO. Mandat misji wygaś 31 stycznia 2007 r.³⁰

Wyrazem zaangażowania Unii Europejskiej w wygaszanie konfliktów na Bałkanach i ich międzynarodowych skutków były dwie misje cywilne UE w Kosowie: EUPT i EULEX. Misja EUPT (European Union Planning Team) została ustanowiona w 2006 r. na podstawie decyzji Rady UE jako misja stopniowo przejmująca zadania misji ONZ – UNMIK (United Nations Mission in Kosovo). Zadania EUPT to udzielanie technicznej pomocy lokalnym władzom i instytucjom, w tym policji, przede wszystkim w zakresie respektowania prawa i porządku. W realizację misji zaangażowanych było ponad 1000 policjantów z 12 krajów UE, a także cywilni specjaliści. Budżet misji wyniósł około 1 mln euro. W ramach misji działały trzy zespoły: do spraw policji, wymiaru sprawiedliwości i administracji³¹.

Kontynuacją obecności UE w Kosowie jest misja EULEX. Powołana decyzją Rady UE z 4 lutego 2008 r. jako misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie. Mandat misji, przewidziany na 28 miesięcy, to monitorowanie sytuacji i doradzanie władzom w zakresie szeroko pojętej praworządności. Misja ma za zadanie także wspieranie i umacnianie władz i administracji Kosowa, rozwój niezależnego i wieloetnicznego systemu sądownictwa, policji i służb celnych, wolnych od nacisków politycznych, korupcji – spełniających międzynarodowe standardy. Mimo że misja rozpoczęła się 15 czerwca 2008 r., to nie osiągnęła ona jednak gotowości operacyjnej w pierwotnym terminie, a w kilka miesięcy później, z dniem 6 kwietnia 2009 r. EULEX jest największą misją cywilną UE i działa nadal. Liczy 1800 osób personelu międzynarodowego i ok. 1200 pracowników lokalnych. W misji bierze udział polska Specjalna Jednostka Policji (ok. 100 osób) oraz eksperci policyjni z MSWiA oraz specjaliści z Ministerstwa Finansów³².

Coraz częstsze incydenty oraz rozwijający się na coraz większą skalę przemysł na granicy ukraińsko-mołdawskiej skłonił obie strony do zwrócenia się do Unii Europejskiej o pomoc w szkoleniu i lepszym przygotowaniu służb granicznych Ukrainy i Mołdowy do zadań w zakresie kontroli i porządku na wspólnej granicy. Unia przychyliła się do tej prośby, opracowując plan działania dla Mołdowy, a w październiku 2005 r. podpisane zostało porozumienie (MOU) między Komisją Europejską a rządami Mołdowy i Ukrainy o uruchomieniu misji granicznej EUBAM (European Union Border Assistance Mission Moldova and Ukraine). Misja zainaugurowała działalność 30 listopada 2005 r. i pierwotnie czas jej trwania przewidziany był do listopada 2009 r. Termin ten został jednak przedłużony. EUBAM ma charakter techniczno-doradczy, nie posiada uprawnień o charakterze wykonawczym. Kwatera główna misji znajduje się w Odessie, a jej szefem został węgierski generał Ferenc Banfi. Zadania misji obejmują współpracę z Republiką Mołdowy i Ukrainą w zakresie harmonizacji procedur i standardów zarządzania granicami obowiązującymi w UE, pomocy w zwiększaniu zdol-

³⁰ [www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eu-support-to-amis-\[darfur\].aspx?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eu-support-to-amis-[darfur].aspx?lang=en) z 21.05.2012.

³¹ www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5903_en.htm z 21.05.2012.

³² Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: [http://www.msz.gov.pl/EULEX,Kosovo,\(EU,Rule,of, Law,Mission,in,Kosovo\),29546.html](http://www.msz.gov.pl/EULEX,Kosovo,(EU,Rule,of, Law,Mission,in,Kosovo),29546.html) z 15.03.2012.

ności operacyjnych ukraińskich i mołdawskich służb celnych, zdolności oceny sytuacji i ryzyka, wzmocnienia współpracy transgranicznej. Misja liczy ok. 130 ekspertów narodowych i ponad 90 osób personelu lokalnego. Spośród państwa UE uczestniczących w misji najliczniejszy jest kontyngent polski, który liczy 16 osób (ekspersi służby celnej oraz straży granicznej)³³.

Misje graniczne stają się jakby specjalnością Unii Europejskiej. W listopadzie 2005 r. na prośbę Izraela i Autonomii Palestyńskiej rozpoczęła się misja EUBAM (EU Border Assistance Mission At Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories). Ma ona na celu nadzorowanie pracy funkcjonariuszy palestyńskich na przejściu granicznym w Rafah między Egiptem a Strefą Gazy. Jest to misja obserwacyjna, bez funkcji wykonawczych. Od czerwca 2007 r. była ona zawieszona ze względu na zamknięcie przejścia przez Egipt, co było skutkiem przejęcia władzy w Strefie Gazy przez Hamas. Mimo to UE utrzymywała gotowość operacyjną misji. 12 maja 2010 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała wznowić misję i przedłużyć jej działanie do 24 maja 2011 r. w oparciu o dotychczasowy mandat. W misji Rafah bierze udział 89 osób z 17 krajów UE. Polska w misji nie bierze udziału. Szefem misji jest pułkownik Alain Faugeras³⁴.

Odnosić należy misje podejmowane przez Unię Europejską w Gruzji. Na podstawie wspólnych działań Rady 2004/523/WPZiB z 28 czerwca 2004 r. UE wysłała do Gruzji misję, której celem miała być pomoc Gruzji w budowie państwa prawa. Ówczesny rząd Gruzji premiera Zhwanii podjął działania zmierzające do zmodernizowania systemu prawnego i oparcia go na standardach międzynarodowych, a model unijny miał być głównym wzorcem. Zwrócił się więc do Unii Europejskiej o pomoc w tej sprawie. Misję podjęto w ramach EPBiO i nazwano EUJUST THEMIS, trwała zaś do lipca 2005 r. Konflikt rosyjsko-gruziński w sierpniu 2008 r. wywołał mieszane reakcje w Europie i na świecie, doprowadził też do zdecydowanego zaangażowania się Unii i polityków unijnych, w tym prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego w jego rozwiązanie. Wynikiem zabiegów podejmowanych w Moskwie i w Tbilisi było zawieszenie broni między Rosją i Gruzją, a także wstępne uzgodnienie celowości wysłania do Gruzji misji monitorująco-obszewacyjnej Unii Europejskiej. Misja o nazwie EUMM Georgia (EU Monitoring Mission), uruchomiona na zasadzie decyzji Rady UE w ramach EPBiO, rozpoczęła prace 14 września 2008 r. Jej głównym celem była pomoc w stabilizacji sytuacji w Gruzji i regionie, zgodnie z duchem sześciopunktowego porozumienia o zawieszeniu broni. W tych ramach EUMM miała następujące zadania:

- monitorowanie sytuacji politycznej i bezpieczeństwa na obszarze mandatowym,
- monitorowanie i analizowanie sytuacji w odniesieniu do kwestii normalizacji sytuacji, powrotu uchodźców i osób przemieszczonych,
- przyczyniania się do spadku napięcia między stronami konfliktu, poprzez pośrednictwo, ułatwianie kontaktów, wykorzystywanie środków budowy zaufania.

Szefem misji został Hansjorg Haber. 17 listopada 2009 r. Rada UE omówiła rezultaty misji, podkreślając, że realizuje ona pomyślnie powierzony jej mandat, przyczyniając się do zmniejszania napięcia w regionie i stabilizacji sytuacji w Gruzji. Odnosić, że EUMM, od momentu zakończenia misji ONZ i OBWE stała się jedyną

³³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: [http://www.msz.gov.pl/EUBAM,Moldova,\(EU,Border,Assistance,Mission,to,Moldova,and,Ukraine\),29542.html](http://www.msz.gov.pl/EUBAM,Moldova,(EU,Border,Assistance,Mission,to,Moldova,and,Ukraine),29542.html) z 15.03.2012.

³⁴ EUBAM Rafah – EU CSDP. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=979&Lang=pl> z 16.03.2012.

międzynarodową misją w tym regionie. Podobna ocena celowości i skuteczności misji UE dokonana została 26 kwietnia 2010 r. W lipcu 2010 r. decyzją Rady UE misja EUMM Georgia w Gruzji została przedłużona do 14 września 2011 r., uznając, że jej trwanie jest „absolutnie niezbędne, aby zapewnić stabilizację i bezpieczeństwo na obszarze jej działania”³⁵. Misja działa na terenie Gruzji, ale z faktycznym wyłączeniem obszaru Osetii Południowej i Abchazji. Po dwóch latach od wojny rosyjsko-gruzińskiej obserwuje się nieznaczne postępy w realizacji sześciopunktowego planu. 18 października 2010 r. Rosja wycofała oddziały z ostatniej gruzińskiej wioski leżącej poza separatystyczną republiką Osetii Południowej, co oznacza, że na całym obszarze Gruzji, z wyjątkiem obu zbuntowanych prowincji, nie ma już wojsk rosyjskich. Niewątpliwym wpływ na bardziej pojednawczą postawę Moskwy mają toczące się od dwóch lat rozmowy genewskie na temat sytuacji wokół Gruzji, dotyczące także Osetii Południowej i Abchazji, z udziałem Gruzji i Rosji, a także przedstawicieli USA, UE, ONZ i OBWE.

Unia Europejska w swej kompetencji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przez długi okres nie angażowała się w sprawy sytuacji w Iraku i Afganistanie, choć jej członkowie w różnych formach byli obecni na tym obszarze. Wynikało to z jednej strony z kontrowersji, jaką budziła wśród członków UE amerykańska interwencja w Iraku, z drugiej zaś strony – w odniesieniu do Afganistanu – o niezaangażowaniu w Afganistanie decydowała obecność NATO i rola Sojuszu w ramach ISAF (International Security Assistance Force). Stopniowe wygasanie sporów i emocji w łonie państw Zachodu na tle sytuacji w Iraku doprowadziło w 2004 r. do uzgodnienia w łonie państw Unii idei uruchomienia przez UE niezależnej misji, której celem miało być wzmocnienie systemu prawnego i wymiaru sprawiedliwości, a także zwiększenie poszanowania praw człowieka. Misja taka pod nazwą EUJUST LEX Iraq została uruchomiona decyzją Rady UE 7 marca 2005 r., formalnie na zaproszenie rządu irackiego. Misja zaczęła działać 1 lipca 2005 r., a jej mandat został przedłużony do 30 czerwca 2010 r., a następnie do 30 czerwca 2012 r. Misja iracka była pierwszą misją UE w zakresie prawa i systemu sprawiedliwości (EU Integrated Rule of Law Mission). Jest to misja przede wszystkim szkoleniowa. Szkolenia prowadzone są w trzech obszarach: sądownictwa, policji i więziennictwa. Odbywają się one zarówno w krajach członkowskich Unii, jak i w Iraku. Do połowy 2010 r. wyszkolono ok. 2700 Irakijczyków. Siedziba misji znajduje się w Brukseli, a w Bagdadzie mieści się biuro kontaktowe. Szefem misji jest Stephen White z Wielkiej Brytanii. W misji biorą udział także specjaliści polscy, a szkolenia odbywają się na terenie naszego kraju³⁶.

Misja UE w Afganistanie wynika w części z podziału odpowiedzialności za bezpieczeństwo struktur zachodnich. O ile NATO w ramach sił ISAF odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego i przygotowanie Narodowej Armii Afganistanu do przejęcia samodzielnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju, o tyle Unia Europejska stara się uczestniczyć w nie mniej ważnej misji *building nation*. Początkowo, w okresie 2002–2006, polegało to przede wszystkim na udzielaniu nowym władzom Afganistanu pomocy finansowej (wyniosła ona 3,7 mld euro), przeznaczonej na odbudowę infrastruktury cywilnej, bezpieczeństwo, pomoc humanitarną oraz walkę z nar-

³⁵ <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/Eu-operations/Emm-georgia?lang=en> z 3.03.2012.

³⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: <http://www.ms.gov.pl/EUJUST,LEX,Iraq,29545.html> z 3.03.2012.

kobiznesem³⁷. 30 maja 2007 r. Rada UE podjęła decyzję o ustanowieniu misji policyjnej pod nazwą EUPOL AFGHANISTAN. Celem misji jest pomoc władzom afgańskim w ustanowieniu profesjonalnej, sprawnej policji cywilnej, podporządkowanej nowym władzom afgańskim, odpowiadającej standardom międzynarodowym. Misja monitoruje bezpieczeństwo publiczne, szkoli kadry policyjne, doradza rządowi Afganistanu oraz władzom prowincji w sprawach bezpieczeństwa, porządku publicznego i przestępczości. Misja wykorzystuje narodowe doświadczenia policji krajów członkowskich UE, w tym przede wszystkim projekt niemiecki. Efektem działania misji jest budowa dwóch pionów afgańskiej policji: Afgańskiej Cywilnej Policji i Afgańskiej Policji Antyprzestępczej. Szefem misji jest fiński generał Jukka Savolainen. 18 maja 2010 r. Rada UE przedłużyła okres trwania misji do 31 maja 2013 r.³⁸ W misji UE w Afganistanie bierze udział dziesięć krajów Unii oraz cztery kraje spoza UE. Udział Polski jest skromny i obejmuje cztery osoby: trzech policjantów i specjalistę cywilnego.

Inną misją UE w sektorze bezpieczeństwa działającą na obszarze pozaeuropejskim była operacja w Gwinei Bissau, pod nazwą EU SSR Guinea-Bissau. Misja prowadzona w ramach EPBiO została zaplanowana i przygotowana przez nowy organ Cywilnych Zdolności Planowania i Dowodzenia UE. Przygotowania do misji ruszyły w marcu 2008 r., a formalnie misja rozpoczęła działalność w czerwcu tego samego roku. Celem misji było udzielanie pomocy i doradztwo władzom Gwinei Bissau w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa. Działalność misji ukierunkowana była na stworzenie solidnych ram systemu bezpieczeństwa państwa, w tym systemu prawnego. W ciągu dwóch lat działania misji władze Gwinei Bissau otrzymały, jak stwierdza to oficjalny dokument Rady UE: „solidne ramy prawne pozwalające na wdrażanie systemu bezpieczeństwa narodowego, w oparciu o współpracę międzynarodową, i obecnie są gotowe do wykorzystania środków pochodzących z darowizn międzynarodowych”³⁹. Mandat misji wygaś 30 września 2010 r.

Omówione wyżej misje wojskowe i cywilne Unii Europejskiej, podejmowane w większości w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony niewątpliwie świadczą o rosnących zdolnościach obronnych Unii Europejskiej, zarówno wojskowych, jak i cywilnych. W dotychczasowej praktyce funkcjonowania EPBiO, czyli w okresie siedmiu ostatnich lat, Unia Europejska wysłała dwadzieścia cztery misje, w tym sześć o charakterze wojskowym, a osiemnaście – cywilnym. Już to pokazuje nie tylko rosnące możliwości Unii, lecz także utrwalającą się specjalizację, którą staje się udział w różnych operacjach typu *building nation*, które niekiedy są znacznie trudniejsze niż operacje o charakterze wojskowym. W tym zakresie Unia Europejska może podejmować – i podejmuje – coraz skuteczniejszą współpracę z ONZ, NATO, OBWE i innymi organizacjami międzynarodowymi. Można więc powiedzieć, że UE działa coraz skuteczniej jako mocarstwo cywilne.

³⁷ A. Ciupiński, *Współpraca cywilno-wojskowa...*, op. cit., s. 144–145.

³⁸ CSDP. EUPOL AFGHANISTAN. <http://www.cosilium.europa.eu/showPage.aspx?id=12688&lang=en> z 12.03.2012.

³⁹ Council of European Union. Doc. 12740/10 Press 223.

3. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

3.1. Nowa pozycja prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego zmieniło, od strony prawnomiędzynarodowej pozycję Unii Europejskiej, podkreśliło jej ambicje jako aktora globalnego w stosunkach międzynarodowych, a także zmodyfikowało w niektórych aspektach funkcjonowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że Unia Europejska stała się w pełni organizacją międzynarodową. Przed tą ważną dla Unii datą była ona określana jako „organizacja międzynarodowa *in statu nascendi*”, zaś organizacjami międzynarodowymi, nad którymi Unia Europejska była trudną do określenia ideowo-instytucjonalną nadbudową, były Wspólnoty Europejskie, stanowiące również podmioty prawa międzynarodowego. Co o tym przesądzało? Zadajmy to pytanie, bo tak naprawdę sprawa może być jasna tylko dla prawników, którzy zresztą w kontekście UE mają do rozwikłania niejeden problem, jak choćby kwestię zgodności wspólnotowego prawa wtórnego Unii z konstytucjami państw członkowskich (zwłaszcza automatyzmu tego prawa). Oczywiście o tym, czy dany twór instytucjonalny ma być organizacją międzynarodową, a tym bardziej podmiotem prawa międzynarodowego, decydują państwa-założyciele i w tym przypadku ich wola wyrażona *expressis verbis* w traktacie międzynarodowym ma skutek konstytutywny. Tak też jest w przypadku Unii Europejskiej. Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), stworzył formalne podstawy tej nowej sytuacji prawnej. Wprowadzony został nowy art. 46a stwierdzający, że „Unia ma osobowość prawną”. Inna sprawa, że to lakoniczne stwierdzenie nie świadczy zbyt dobrze o legislatorach UE, gdyż tak na dobrą sprawę nie do końca wiadomo, czy mamy do czynienia z podmiotowością (osobowością) prawną w prawie wewnętrznym członków, np. w odniesieniu do kraju, gdzie jest siedziba Unii, a więc Belgii, czy też z podmiotowością prawnomiędzynarodową? A to nie to samo. W praktyce chodzi o zdolność prawną zarówno w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym, a szereg innych artykułów i okoliczności potwierdza to jednoznacznie. Chodzi o to – w odniesieniu do statusu prawnomiędzynarodowego – że Unia Europejska zgodnie z traktatem lizbońskim stała się sukcesorem Wspólnoty Europejskiej, a ta już wcześniej posiadała prawo do zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji, z których to uprawnień WE w pełni korzystała. Teraz te atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej przeszły na Unię Europejską, a powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych tylko te kwalifikacje potwierdza. Oczywiście konsekwencji prawnych wynikających z tytułu nabycia osobowości prawnomiędzynarodowej przez Unię Europejską jest więcej. Dotyczy to na przykład prawnej możliwości bycia stroną postępowań przed sądami międzynarodowymi (choć nie na zasadzie automatyzmu), przystępowania do umów wielostronnych i organizacji międzynarodowych. Nie jest to jednak prawnie jednoznaczne, gdyż w praktyce międzynarodowej są przypadki, że podmioty niepaństwowe są stroną konwencji międzynarodowych (i organizacji międzynarodowych), ale z drugiej strony wiele ze statutów tych międzynarodowych instytucji wyraźnie mówi, że ich stronami bądź członkami mogą być tylko państwa. A czym jest Unia Europejska? Na pewno nie jest państwem ani tym bar-

dziej superpaństwem, do czego niektórzy politycy unijni jeszcze niedawno zmierzali. Można ją co najwyżej uznać za organizację *sui generis*, organizację w gruncie rzeczy bez precedensu w praktyce międzynarodowej, za organizację subpaństwową.

Ważnym wyrazem nowej pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej jest stworzenie traktatem lizbońskim stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, a także stanowiska wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który będzie sprawował jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych (w ramach Rady UE).

3.2. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w traktacie lizbońskim

Traktat lizboński dotyka obszaru polityki bezpieczeństwa i obrony w dwojakim sensie: po pierwsze, wprowadza harmonizację wszystkich jej struktur, co powinno ułatwić wzajemne relacje między Radą UE a Komisją Europejską, szczególnie w zakresie zarządzania kryzysowego oraz, po drugie, stara się zwiększyć rolę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (a tym samym także polityki bezpieczeństwa i obrony) i Unii Europejskiej jako aktora międzynarodowego poprzez udoskonalenie jej mechanizmów działania zewnętrznego. Przede wszystkim polityka bezpieczeństwa znowu zmienia oficjalną nazwę, stając się Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO (*Common Security and Defence Policy* – CSDP). „Wspólna” nie oznacza jednak uwspólnotowienia WPZiB. Nadal pozostaje ona domeną stosunków międzyrządowych, zarządzaną w oparciu o prawo międzynarodowe, a więc o zasadę jednomyślności, choć w miarę postępu procesu uwspólnotowania WPBiO niektóre decyzje mogą być podejmowane przez Radę na zasadzie głosowania większościowego. Również Komisja Europejska będzie mieć coraz większe kompetencje w tym zakresie, choć nadal niezbyt szerokie. Wiąże się to z zadaniami Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a zwłaszcza ze znaczeniem nowego pionu, którym kieruje, czyli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Można zakładać, że rola tego pionu w działalności Unii Europejskiej będzie rosła. Wysoki Przedstawiciel jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej oraz przewodniczy Radzie UE ds. Zagranicznych, czyli Radzie obradującej w składzie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii. Oznacza to, że Wysoki Przedstawiciel będzie ważnym łącznikiem między Komisją a Radą UE i jest to istotna nowość. Jest jednak kwestią praktyki z kim, a raczej z którą strukturą będzie Wysoki Komisarz bardziej związany: z Komisją Europejską, która reprezentuje UE na zewnątrz, ale nie dotyczy to wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 9d, ust 1 TL / art. 17 TUE), czy też z Radą UE, z którą jest związana ESDZ. Czy nie wywoła to konfliktu lojalności? Przyporządkowanie ESDZ Radzie UE (jako Radzie UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), do której wchodzić takie ważne dla CSDP ciała jak Dyktoria Planowania Cywilno-Wojskowego, Cywilne Centrum Operacyjne, Sztab Wojskowy oraz Centrum Sytuacyjne, oznaczać będzie w praktyce wzmocnienie centrum międzyrządowego. Nie jest to jednak przesądzone, bo ostateczne formowanie struktur ESDZ, a także delikatna sprawa ich przyporządkowania, rozstrzygnie się w praktyce do 2012 r. Dotyczy to także pytania, na ile delegatury KE, będące w fazie reorganizacji, obejmą także pionów wojskowe zbliżone do attachatów, na wzór dyplomacji dwu-

stronnej państw? To wszystko może mieć wpływ na zarządzanie kryzysowe w ramach WPBiO⁴⁰.

Traktat lizboński wprowadził poprzez art. 25 zmiany w ust. 2 art. 38 TUE dotyczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Komitet nadal jest odpowiedzialny za kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami cywilnymi i wojskowymi UE. Swoje zadania będzie jednak wypełniał pod kierownictwem Rady i Wysokiego Przedstawiciela, który wyznacza także przewodniczącego Komitetu⁴¹. Jeśli zaś chodzi o misje Unii Europejskiej, to traktat lizboński rozszerza ich charakter, gdyż do katalogu misji petersberskich dodaje wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego działania i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Nowością jest także stwierdzenie, że wszystkie misje podejmowane w ramach WPBiO mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

Mimo krytyki, jaka od czasu do czasu podnosiła się w gronie różnych państw UE dotyczącej postulatów szybszej integracji w różnych sektorach współpracy (czyli tzw. Europy dwóch prędkości), pozostawiono w traktacie lizbońskim możliwości rozwijania takiej współpracy także w zakresie WPZiB UE, przy jednomyślności Rady UE. Działalność taka jest możliwa z co najmniej dziewięcioma państwami i otwarta w dowolnym czasie dla wszystkich państw członkowskich Unii. Zgodnie z art. 290b TL/art. 327 TUE „wzmocniona współpraca nie narusza kompetencji i obowiązków Państw Członkowskich, które w niej nie uczestniczą”.

Traktat lizboński wprowadził także w zakresie WPBiO pojęcie stałej współpracy strukturalnej. Państwa członkowskie, które spełniają „wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje”, mogą ustanowić taką stałą współpracę strukturalną (art. 42.1). O współpracy decyduje Rada, po wyczerpaniu procedury, większością kwalifikowaną, po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem.

Kolejnym krokiem na rzecz uczynienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE rzeczywistością wspólną jest wprowadzenie klauzuli solidarności, i to w podwójnym znaczeniu. Można ją bowiem odnosić zarówno do wprowadzonego traktatem lizbońskim zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej do wspólnego działania wobec zagrożeń atakiem terrorystycznym (i z powodu innych zagrożeń), jak i do solidarności energetycznej. Ta pierwsza forma solidarności została wprowadzona przez dodanie do TUE nowego Tytułu VII – o nazwie „Klauzula Solidarności” i nowego art. 188r / art. 222 TUE. Zgodnie z klauzulą Unia Europejska i tworzące ją państwa członkowskie są zobligowane do wspólnych działań w duchu solidarności: „jeżeli jakiegokolwiek Państwo członkowskie Unii stanie się obiektem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej czy też katastrofy spowodowanej przez człowieka”. W takim przypadku Unia Europejska: „mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich,

⁴⁰ Zob. na ten temat: D. Jankowski, *Traktat Lizboński a struktury wojskowe UE*. http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artykul,597,Traktat_Lizbonski_z_12.02.2012.

⁴¹ K. Miszczak, *Nowa Wspólna Polityka Bezpieczeństwa UE w ramach Traktatu Lizbońskiego*, [w:] *Strategia dla Europy*, „Polski Kalendarz Europejski”, Warszawa, luty 2008, s. 26.

- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym,
- udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego”.

Podobne zapisy przewidziano w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.

Klauzula solidarności energetycznej zawarta jest w art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (czyli dawnego TWE), który mówi, że w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii: „Rada na wniosek Komisji może postanowić w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej” (art. 122/1). W przypadku zaś gdy państwo członkowskie ma problemy lub jest zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada na wniosek Komisji: „może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii [...]”.

Możemy również mówić o wprowadzeniu przez traktat lizboński klauzuli sojuszniczej. Art. 42 pkt 7 skonsolidowanego tekstu stwierdza, że: „w przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych [...]”. Ponadto zaś, by uprzedzić ewentualne wątpliwości państw będących jednocześnie członkami NATO i UE co do możliwości pogodzenia tego zobowiązania z *casus foederis* art. 5 traktatu waszyngtońskiego, wstawiono do traktatu lizbońskiego potwierdzenie, że „zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne z zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”.

Z innych ważnych postanowień traktatu lizbońskiego w zakresie WPBiO należy podkreślić umiejscowienie w nim Europejskiej Agencji Uzbrojenia, co niewątpliwie podnosi jej rangę. Potwierdzają to także zapisy traktatu, mówiące o ważnej roli Agencji zwłaszcza w sprawach określania europejskiej polityki w zakresie zdolności wojskowych i uzbrojenia. Art. 45 TL szczegółowo określa zadania Agencji.

4. Unia Europejska: aktor globalny i producent bezpieczeństwa czy nadal tylko konsument?

Przeprowadzenie przez Unię Europejską od 2003 r. wielu misji o charakterze zarówno wojskowym, jak i cywilnym, niezbyt może szybkie, ale konsekwentne budowanie zdolności obronnych, wyraźny przy tym wzrost zdolności i roli w zakresie różnych form działalności *nation building*, wszystko to powoduje, że rola UE na arenie międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa rośnie. Czy sprawia to również, że Unia jest już aktorem globalnym w polityce i w stosunkach międzynarodowych? Chyba twierdząca odpowiedź byłaby jednak przedwczesna. Unia Europejska ma wiele atrybutów, a więc i szans na to, by takim aktorem się stać, ale proces ten jest w toku i może nieść

wiele niewiadomych, powodować kryzysy, wywoływać spory. Traktat lizboński sporo zmienia w międzynarodowej pozycji UE, w tym także w zakresie Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nadal podtrzymywana jest teza z traktatu z Maastricht o budowie wspólnej europejskiej obrony. Zmiana nazwy tej polityki i powrót do członu „Wspólna” to wyraz przede wszystkim intencji, ale wprowadzenie do traktatu lizbońskiego klauzul solidarnościowej i sojuszniczej to już konkretne kroki zmierzające do dalszego rozwoju tej polityki. Zmiana nazwy nie musi więc oznaczać tylko zmiany szyldu, jak to nieraz bywało, ale przechodzenie tej polityki w nową jakość. Na tej drodze są jednak nadal przeszkody, tradycyjne, ale i nowe. Największą z nich od niedawna jest kryzys w strefie euro, który rzutuje na wszystkie polityki unijne, przełoży się też zapewne na nowy budżet UE, co oznaczać może w praktyce tylko jego zmniejszenie. A jeśli tak, to na pewno z uszczerbkiem dla WPBiO.

Nadal rozwojowi WPBiO nie sprzyja przeświadczenie większości przywódców europejskich, umacniane wsparciem społeczeństw zwłaszcza Europy Zachodniej, że nie ma istotnej potrzeby rozwijania polityki obronnej UE z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze, z wyjątkiem terroryzmu⁴², nie ma istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, a po drugie, nawet jeśli pojawiłyby się zagrożenia polityczno-militarne, to do ich zwalczania powołane jest NATO, a poza tym zawsze w odwodzie istnieją Stany Zjednoczone z całym swoim potencjałem wojskowym. Trzeba też brać pod uwagę, że ewolucji ulega samo pojęcie bezpieczeństwa. Jest ono pojmowane szerzej, a ciężar gatunkowy przesuwają się z zagrożeń tradycyjnych, polityczno-wojskowych na zagrożenia asymetryczne (przede wszystkim terroryzm), a także gospodarczo-finansowe. Te dwie ostatnie grupy zagrożeń pochodzą od aktorów niepaństwowych, ale ich zwalczaniem bądź usuwaniem skutków ich działalności (np. kryzysów finansowych) muszą się zajmować państwa narodowe. To zmienia oblicze bezpieczeństwa i percepcji zagrożeń, wpływa także na sferę polityczno-wojskową. Ten zmieniający się obraz środowiska bezpieczeństwa zostanie zapewne uwzględniony w nowej strategii bezpieczeństwa UE, podobnie jak wpisany został do nowej Koncepcji Strategicznej NATO. Pamiętajmy także, że nadal aktualna jest formuła Unii Europejskiej jako mocarstwa cywilnego⁴³, działającego nie tyle poprzez argumenty siły militarnej, ile poprzez siłę innych argumentów: pozycję gospodarczą i handlową, innowacyjność, model integracyjny, atrakcyjność kulturalną, dyplomację. Tyle tylko, że niektóre z tych argumentów, zwłaszcza związanych z gospodarką i finansami, zostały potężnie osłabione poprzez kryzys w strefie euro, a i przedtem wiarygodność Unii została nadszarpnięta z powodu niezrealizowania Strategii Lizbońskiej, która miała uczynić gospodarkę unijną najbardziej konkurencyjną na świecie, opartą na wiedzy i innowacyjność. Niewiele z tego wyszło, a końcowe lata Strategii to już wchodzenie UE w okres kryzysu. Nawet jednak mimo kryzysu i różnych słabości Unia Europejska zachowuje atrybuty siły, atrakcji i wpływu, czyli możliwości wypełniania różnych ról międzynarodowych. Atry-

⁴² Percepcja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest inna. Społeczeństwa tych krajów mniej obawiają się terroryzmu, bardziej zaś są wyczulone na zagrożenia ze strony Rosji.

⁴³ Termin ten rozpropagował F. D. Duchene. Zob. *Die Rolle Europas in Weltsystem, Von den Regionalen zu planetarischen Interdependenz*, [w:] M. Kauffman, W. Hager, *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Frankfurt Am Main 1993, s. 11–35. Także: H. Waksmund, *Unia Europejska – kooperatywne mocarstwo światowe*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2, s. 7–21.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE. Zmiana szyldu czy nowa odsłona?

buty Unii to duży potencjał ludnościowy⁴⁴ i gospodarczy, bogata historia i tradycje, wielki dorobek myśli i idei. Większy już PKB niż Stany Zjednoczone, większy udział w światowym handlu i światowych inwestycjach, porównywalny w międzynarodowym podziale pracy. Na pewno Unia Europejska ma ciągle niższą innowacyjność i niższą konkurencyjność gospodarki. Ale ma nadal dużą siłę przyciągania, większą z powodu tego, czym jest, niż z powodu własnych działań, bo niewątpliwie mogłaby na wielu polach być bardziej aktywną.

Unia musi jednak chcieć być globalnym graczem, a więc mieć jasną tego ideę, musi mieć wizję i to wizję uzgodnioną w łonie wszystkich jej członków i świadomie realizowaną.

Gdyby więc, biorąc pod uwagę omówione wyżej dokonania w zakresie WPBiO, a także wspomniane atrybuty międzynarodowej pozycji, zapytać, czy Unia Europejska jest producentem czy konsumentem bezpieczeństwa, to odpowiedź powinna być twierdząca. Siłą Unii jest stabilizowanie stosunków międzynarodowych i przyciąganie państw regionu, dążenie do transformacji nacjonalizmu w myślenie kooperatywne, integracyjne. Siłą tą będzie także wspieranie globalnego multilateralizmu, kontrola zbrojeń, ograniczanie użycia siły, propagowanie wartości cywilizacyjnych, globalna akcja przeciwko karze śmierci, ale także poparcie dla Międzynarodowego Trybunału Karnego. Będzie to także angażowanie się w procesie *nation* i *state building* w słabych i upadłych państwach, czego dała wyraz, angażując się w misje o różnym charakterze, w tym cywilno-wojskowym. Jest więc UE w tym aspekcie producentem bezpieczeństwa. Zagrożeń „twardych” UE na obszarze europejskim nie widzi, a więc raczej się do nich nie przygotowuje, pozostawiając troskę nad nimi NATO i Stanom Zjednoczonym. I to też jest czynnik, który determinuje rozwój militarnych zdolności Unii, bo przyspieszona budowa takich zdolności oznaczałaby przeznaczanie na cele wojskowe większych środków, a do tego społeczeństwa europejskie ponad dwadzieścia lat po upadku ZSRR i końcu zimnej wojny trudno byłoby namówić.

⁴⁴ Choć zachodzą we wszystkich prawie państwach unijnych niepokojące procesy demograficzne, w tym starzenie się społeczeństw.